

# **ENSAIO SOBRE A CONTRIBUIÇÃO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA CULTURA DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

## **ESSAY ON THE PUBLIC ONBUDSMAN CONTRIBUTION FOR HUMAN RIGHTS EDUCATION AND FOR THE DEMOCRATIC CULTURE CONSOLIDATION IN BRAZIL**

**ADRIANA CAMPOS**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFMG.  
Doutora em Direito Constitucional com ênfase em Direito Eleitoral.

**BRENO BARBOSA**

Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Bacharel em Direito pela UFMG. Aluno do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFMG. Endereço eletrônico: [bbscalves@yahoo.com.br](mailto:bbscalves@yahoo.com.br).

### **RESUMO**

Novas formas de governança, focadas na promoção da participação da sociedade civil nas decisões políticas, têm se consolidado como uma nova tendência de gestão estatal, propiciando a criação de novos espaços de cidadania, favoráveis ao exercício do controle e do acompanhamento social dos atos de gestão. É nesse contexto que as Ouvidorias Públicas surgem como uma alternativa para a participação política, pois sua diversidade de formas estruturais e de atribuições lhe permite suficiente porosidade para absorver e processar os temas colocados por diversos atores, servindo, assim, como instrumento de participação cidadã no processo de controle da atuação estatal. Dessa forma, o estudo das Ouvidorias Públicas, enquanto canais de participação política, se torna relevante para uma delimitação de seu potencial de contribuição para a educação em direitos humanos e para a consolidação de uma cultura democrática. Com tal intuito, o presente artigo apresenta um breve estudo sobre as Ouvidorias Públicas, situando-as no contexto

do Estado Democrático de Direito e estabelecendo uma reflexão sobre os aspectos normativos presentes na Constituição da República Federativa do Brasil, de modo a fundamentar a sua atuação enquanto canais de participação política.

**PALAVRAS CHAVE:** Ouvidorias Públicas; Educação em Direitos Humanos; Democracia; Estado de Direito.

### **ABSTRACT**

The promotion of civil society participation in policy decisions have been consolidated as a new governance strategy and enabled the creation of new spaces of citizenship, favorable to the social control practice and to the management actions monitoring. In this context, the Public Ombudsman emerge as an alternative to political participation due to its structural diversity and porosity to absorb and process the issues raised by various social sectors, serving as a tool for citizen participation in the process of state action control. Thus, the study of Public Ombudsman, as political participation channels, has been considered relevant in order to identify their contribution to human rights education and to the democracy consolidation. With such purpose, this article presents a brief study on the Public Ombudsman, placing them in the democracy context and establishing a reflection on the normative aspects presented in the Federative Republic of Brazil Constitution, in order to justify its action as political participation channels.

**KEYWORDS:** Public Ombudsman; Human Rights Education; Democracy; State of Law.

## **1. INTRODUÇÃO**

A consolidação da democracia é, ainda hoje, um dos grandes desafios enfrentados por todas as esferas do poder público. Não se trata de um momento de transição, mas sim de um processo de amadurecimento da sociedade em busca de uma nação livre, justa e solidária, que permaneça aberta à participação de todos os indivíduos enquanto cidadãos.

Modernamente, novas formas de governança, focadas na promoção da participação da sociedade civil nas decisões políticas, têm se consolidado como uma

nova tendência de gestão estatal, propiciando a criação de novos espaços de cidadania, favoráveis ao exercício do controle e do acompanhamento social dos atos de gestão. Nesse contexto, as Ouvidorias Públicas surgem como uma alternativa para a participação política, pois sua diversidade de formas estruturais e de atribuições lhe permite suficiente porosidade para absorver e processar os temas colocados por diversos atores, servindo, assim, como instrumento de participação cidadã no processo de controle da atuação estatal. Dessa forma, o estudo das Ouvidorias Públicas, enquanto canais de participação política, se torna relevante para uma delimitação de seu potencial de contribuição para a educação em direitos humanos e para a consolidação de uma cultura democrática.

O direito administrativo tende a compreender as ouvidorias como órgãos de controle, cuja atuação se aproxima do poder de fiscalização inerente ao controle interno da Administração Pública. Por sua vez, sob a ótica da educação em direitos humanos, as ouvidorias podem ser entendidas como canais de participação política e de fomento ao exercício da cidadania. O estudo das Ouvidorias Públicas pode, dessa forma, ser considerado elemento comum, tanto à área de direito administrativo, quanto ao campo da educação em direitos humanos, cujos enfoques, embora diversos, são complementares para que se tenha uma visão mais ampla e completa sobre o seu papel no contexto do Estado Democrático de Direito.

Este artigo pretende apresentar um breve estudo sobre a potencialidade das Ouvidorias Públicas em contribuir para a consolidação democrática do Estado brasileiro e a promoção da educação em direitos humanos no Brasil. Para tanto, procura inicialmente situar as Ouvidorias Públicas no contexto do Estado Democrático brasileiro, estabelecendo uma reflexão sobre os aspectos normativos presentes na Constituição da República Federativa do Brasil, de modo a fundamentar a sua atuação enquanto canais de participação política. Em seguida, é realizada uma análise das condições para que as ouvidorias possam ser entendidas como canais de participação democrática, passando-se, após, a um enfoque sobre a materialização de sua contribuição para a consolidação de uma cultura democrática. Na sequência, é realizado um breve estudo sobre a teoria do reconhecimento e a possível relação entre a categoria de reconhecimento e a efetividade das Ouvidorias Públicas. Por sua vez, a efetividade é estudada à luz dos conceitos de autonomia e

*accountability*, aplicados ao contexto das Ouvidorias Públicas, por meio da problematização da escolha dos ouvidores, quanto a sua legitimidade, e da prestação de contas sobre suas ações.

## **2. AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

O princípio democrático concebe que o poder emana do povo e em seu nome é exercido<sup>1</sup>. Montesquieu afirmava, já no século XVIII, que o poder pertencia ao povo e seu exercício poderia ocorrer pela livre escolha de um representante, que durante um determinado período poderia exercê-lo em nome de seus representados; ou por meio de uma mobilização social, que em casos excepcionais poderia afastar o mandatário do poder antes de cumprido seu período de mandato. Como bem ressalta Canotilho (2003, p. 287), o princípio democrático é princípio complexo que acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa e que também implica a democracia participativa,

isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar dos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.

Para o constitucionalista português,

democracia é um projeto dinâmico inerente a uma sociedade aberta e activa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no processo político, condições de igualdade económica, política e social (...).

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), ao instituir um Estado Democrático de Direito, admitiu o princípio democrático dentre seus valores fundamentais e estabeleceu as formas pelas quais o poder político pode ser exercido pelo povo brasileiro. O direito de votar e ser votado consagra a participação do povo na escolha de seus representantes e a possibilidade de representação política para o exercício do poder (GOMES, 2008, p. 2). Contudo, além da

---

<sup>1</sup> Cf. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 1º, parágrafo único.

construção de instituições democráticas, tais como eleições livres, parlamento ativo e liberdade de imprensa, a vigência da democracia implica ainda a incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas. Nas palavras de Avritzer e Costa (2004, p. 704), “a democratização, nesse caso, já não é mais o momento de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular”.

Dessa forma, mecanismos de controle social e de participação no governo e na organização e funcionamento do Estado podem garantir aos titulares do poder (o povo) que o seu exercício lhes assegure direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, enquanto valores supremos de nossa sociedade<sup>2</sup>.

O art. 37, § 3º da Constituição (BRASIL, 1988) estabelece as formas de participação dos indivíduos no funcionamento do Estado, enquanto usuários dos serviços prestados pela Administração Pública. Segundo o dispositivo, tal participação será regulada por lei, que versará especialmente sobre: as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos (inciso I); o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (inciso II); e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública (inciso III).

Nesse contexto, as Ouvidorias Públicas no Brasil se inserem como órgãos do Estado com a finalidade precípua de conjugar as expectativas dos indivíduos por serviços públicos e os seus direitos (ROMÃO, 2011), em cumprimento ao disposto no art. 37, § 3º, I da Constituição (BRASIL, 1988). Ainda, com a vigência da Lei Federal nº 12.527 (BRASIL, 2011), de 18 de novembro de 2011 – a chamada Lei de Acesso à Informação – as Ouvidorias Públicas têm se des incumbido da missão de dar concretude ao dispositivo do art. 37, § 3º, II da Constituição (BRASIL, 1988), além do princípio constitucional consagrado no art. 5º, XXXIII (BRASIL, 1988).

Em face dos desafios impostos por seu papel de contribuir para a materialização da democracia, as Ouvidorias Públicas necessitam estabelecer-se como canais de participação política, por meio dos quais os indivíduos possam levar

---

<sup>2</sup> Cf. preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil.

ao Estado informações sobre a qualidade dos serviços públicos prestados. Contudo, a efetiva participação democrática requer, além da captação de informações e de reivindicações dos usuários dos serviços públicos, que essas manifestações interfiram na formulação de políticas públicas e legitimem a atuação estatal.

### **3. CONTRIBUIÇÕES PARA A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA CULTURA DEMOCRÁTICA**

#### **3.1. As ouvidorias públicas como canais de participação democrática**

O direito de voto para a escolha dos representantes políticos não é, por si só, suficiente para que a inclusão e a participação democrática da sociedade no Estado sejam efetivadas. Nessa esteira, a consolidação democrática enseja a criação de novos espaços de cidadania, favoráveis ao exercício do controle e acompanhamento social da atuação estatal. Trata-se aqui do que se conceitua por esfera pública, ou seja, um conjunto de relações difuso, por meio do qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos produzidos em diversos campos da vida social (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 722). Implica, da mesma forma, no estabelecimento de processos emancipatórios, capazes de viabilizar aos indivíduos informações e motivação para a utilização dos canais de participação disponíveis, em busca da efetiva realização de seus direitos, o que consiste, conceitualmente, na educação em direitos humanos.

Di Pietro (1998), referindo-se ao controle social, conclui pela necessidade de se conscientizar a sociedade sobre seu direito de participação no controle da gestão governamental. Para a administrativista,

é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.

Avritzer e Costa (2004, p. 722) analisam que a burguesia europeia, tal como sublinhada por Habermas, se diferenciava de outras classes na história por sua renúncia ao exercício direto do governo, ao passo que reivindicava o direito de ter conhecimento das ações estatais. Tal demanda da burguesia teria assim contribuído

para que as relações entre a sociedade e o Estado passassem a ser dotadas de um caráter público, em nome do qual as decisões da autoridade estatal deveriam ser submetidas à crítica racional.

A Ouvidoria Pública constitui-se, nesse sentido, como importante canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, uma vez que apresenta suficiente permeabilidade para absorver e processar os temas colocados por diversos atores, servindo, assim, como instrumento de participação cidadã nesse processo de análise e crítica da atuação estatal. Dessa forma, a Ouvidoria Pública revela sua extrema relevância na consolidação do Estado Democrático por possibilitar a participação aberta a qualquer indivíduo, configurando-se num complemento aos institutos de proteção do cidadão e de controle da Administração Pública.

Para Rubens Lyra (2009, p. 7), os ouvidores públicos atuam como representantes da sociedade nas instituições públicas, transportando o cidadão comum para a prática da Administração Pública por meio de suas denúncias, críticas e sugestões, que contribuem para o aprimoramento e a correção dos atos de governo. Conclui-se, assim, que a Ouvidoria Pública se insere em um processo recente, mas contínuo, de reforço e valorização dos conceitos de cidadania nas relações entre Estado e sociedade.

### **3.2. Consolidação da participação democrática por meio das ouvidorias públicas**

A Democracia pode ser conceituada como o

regime político que institucionaliza a participação de todo o povo na organização e exercício do poder político, mediante a intercomunicação e o diálogo permanente entre governantes e governados (VERDÚ, 1986, p. 242).

É pela existência de espaços de discussão social e pelo efetivo exercício da ação comunicativa por parte dos cidadãos que o poder político se legitima e, portanto, o direito. Segundo a teoria habermasiana, a legitimidade do direito é encontrada quando este direito é resgatado da discussão social, ou seja, o direito é legítimo quando ele é discutido no seio da sociedade. Para Habermas, então,

as estruturas comunicacionais da esfera pública estão muito ligadas aos domínios da vida privada, fazendo com que a periferia, ou seja, a sociedade

civil possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da política (HABERMAS, 1997, p. 115).

Dessa forma, o aprimoramento institucional é potencializado pela participação popular, pois toda atuação estatal interfere diretamente na vida de sua população e o impacto dos transtornos causados por sua prestação ineficaz é tanto nocivo quanto maior a necessidade do serviço. Com isso, aqueles que figuram como destinatários de serviços públicos e de políticas públicas podem, por essa condição, perceber os novos problemas e propor as novas soluções, capazes de aperfeiçoar a atuação estatal. Esse aperfeiçoamento, sob a ótica do paradigma procedimental do direito, decorre da expectativa de se poder influenciar não somente a autocompreensão das elites que operam o direito, mas também de todos os demais atingidos. Para Habermas, o novo paradigma passa então a se submeter às condições da discussão contínua, cuja formulação é a seguinte:

(...) na medida em que ele conseguisse cunhar o horizonte da pré-compreensão de todos os que participam, de algum modo e à sua maneira, da interpretação da constituição, toda transformação histórica do contexto social poderia ser entendida como um desafio para o reexame da compreensão paradigmática do direito (HABERMAS, 1997, p. 189 et seq.).

Para Boaventura de Souza Santos (2007, p.9-10), a revolução democrática do direito e da justiça só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução democrática mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade. E assim ressalta que o direito, para que seja exercido democraticamente, necessita estar assentado sob uma cultura democrática, que se faz mais preciosa tanto quanto mais difíceis são as condições em que ela se constrói. Tais dificuldades ocorrem, principalmente, por duas razões:

(...) por um lado, devido à distância que separa os direitos formalmente concedidos das práticas sociais que impunemente os violam; por outro, porque as vítimas de tais práticas, longe de se limitarem a chorar na exclusão, cada vez mais reclamam, individual e colectivamente, serem ouvidos e organizam-se para resistir contra a impunidade (SANTOS, 2007, p. 9-10).

Verifica-se, pois, que tais considerações são aplicáveis ao Direito Público e aos mais diversos aspectos da gestão governamental, sobretudo no que tange ao acolhimento das manifestações oriundas dos indivíduos no Estado Democrático de Direito. Se, por um lado, o paradigma autocrático seja por vezes tido como ideal para uma boa gestão, em termos de eficiência administrativa, no que toca à gestão democrática, a asseveração definitivamente não pode ser verdadeira.



Muito além de se buscar uma eficiência instrumental, numa democracia a Administração Pública deve propiciar a efetiva participação e fiscalização, por parte dos cidadãos daquilo, que se faz e se resolve nos órgãos dos diversos poderes.

No caso das Ouvidorias Públicas, tal perspectiva se torna ainda mais clara: são as ouvidorias elementos de otimização da administração estatal; contudo, são também porta-vozes qualificados das demandas dos indivíduos, as quais devem ser atendidas a contento. Avritzer e Costa (2004, p. 711), em análise à crítica de Nancy Fraser ao modelo habermasiano, evidencia seu apelo pelo reconhecimento da importância dos chamados *subaltern counterpublics*, ao enfatizar que,

em sua própria formação, a esfera pública apresenta mecanismos de seleção que implicam a definição prévia de quem serão os atores que serão efetivamente ouvidos e quais serão os temas que efetivamente serão tratados como públicos. Nesse contexto, minorias étnicas, grupos discriminados e mulheres são excluídos *a priori* da esfera pública ou merecem nela um lugar subordinado (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 711).

Há que se observar, todavia, que uma visão endógena da Administração Pública, fechada à participação de grupos periféricos ou de minorias, não mais se coaduna com o atual contexto de reivindicações e embates pela efetivação de direitos e garantias constitucionais. A emancipação social, que na concepção contemporânea guarda relação com a consolidação de uma cultura democrática e dos direitos humanos, permite, assim, uma nova compreensão do que sejam atribuições das Ouvidorias Públicas.

Nos dizeres de Avritzer e Costa,

É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar o Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 723).

A atuação das Ouvidorias Públicas adquire, pois, um viés de prestação de contas à população, abrindo-se para uma busca imperativa pelo qualificado tratamento de problemas oriundos da (má) gestão por parte de órgãos do Estado (CAMPOS, 2012, p. 43).

Por outro lado, uma Administração Pública desidiosa no trato das demandas ordinárias, assim como negligente e omissa na implementação de novas manifestações – críticas, denúncias ou reclamações – que lhe são encaminhadas, fomenta uma natural descrença em sua capacidade de autocorreção, uma vez que

nem a via judicial, nem os órgãos legislativos parecem adequados para o tratamento de questões relacionadas à gestão administrativa (LYRA, 2009, p. 8).

Nesse contexto, para que as ouvidorias se tornem importantes instrumentos de controle dos atos administrativos e, assim, contribua com a consolidação da participação democrática, devem ser preservados o seu caráter unipessoal, a informalidade de procedimentos e a autonomia perante o órgão controlado. Em decorrência disso, a participação cidadã na gestão pública é viabilizada, ao mesmo tempo em que se propicia ao cidadão um rico aprendizado pedagógico de caráter político (LYRA, 2009, p. 8). Dessa forma, as Ouvidorias Públicas são capazes de materializar a participação democrática, pois emprestam aos cidadãos o componente necessário para que suas manifestações alcancem o Estado revestidas do poder para interferir na ação estatal.

Nesse sentido, para Manoel Gomes

(...) as reclamações e denúncias formuladas pelos cidadãos, ao serem admitidas pelo ouvidor, são por eles assumidas, contrapesando à presunção de verdade e fé pública dos servidores públicos em face do particular (GOMES, 2000, p. 86).

É dessa forma que as Ouvidorias Públicas podem contribuir para o fortalecimento da democracia, pois “sua ação enfraquece o corporativismo, um dos principais óbices que se antepõem à formação de uma consciência cidadã, voltada para questões de interesse público e de caráter universal” (LYRA, 2009, p. 8). Nessa ótica, as ouvidorias representam instrumentos de educação em direitos humanos, pois favorecem a difusão de uma cultura de direitos humanos, de participação política, e de exercício da cidadania.

#### **4. RECONHECIMENTO, EFETIVIDADE E LEGITIMIDADE NA ATUAÇÃO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS**

Em seu mister de servirem como canais de participação democrática, as Ouvidorias Públicas precisam estar disponíveis a todos os atores que, por seu intermédio, pretendem alcançar a atuação estatal com suas manifestações. Para isso, é necessária a existência de um órgão que integre a estrutura da Administração Pública com competências para acolher as demandas dos cidadãos e capacidade de transmudá-las em efetivas contribuições para a melhoria da gestão

pública e da prestação dos serviços públicos. O acolhimento das demandas dos cidadãos somente é possível na medida em que a Ouvidoria Pública seja reconhecida e se efetive como um canal de participação.

Axel Honneth (2011, p. 207), analisa a sociedade e sua complexidade a partir da categoria do reconhecimento. Segundo Honneth, as sociedades modernas estão em permanente tensão social, que perpassa as relações de estima social. Essa tensão consiste na necessidade de diversos grupos sociais influenciarem a vida pública a fim de que o valor das capacidades associadas a sua forma de vida seja socialmente elevado, fazendo com que estas capacidades sejam inseridas no padrão de referência que constitui a autocompreensão cultural e moral da comunidade à qual pertencem.

É possível, dessa forma, estabelecer uma conexão entre a categoria do reconhecimento e o conceito de efetividade da Ouvidoria Pública. A efetividade pode ser entendida como “a capacidade [da Ouvidoria Pública] de intervir e mudar a realidade social” (CARDOSO, 2011, p. 212). Nessa relação, a efetividade ganha especial relevância, uma vez que consiste em um parâmetro para se avaliar em que medida as ouvidorias públicas podem ser tidas como instrumentos de influência de diversos grupos sociais na vida pública, em busca de reconhecimento. Ou seja, quanto maior sua capacidade de intervenção e de mudança na gestão estatal, maior será a atuação da Ouvidoria Pública enquanto meio de promoção de reconhecimento de grupos sociais no espaço público.

Por seu caráter unipessoal, a ouvidoria tem na figura do ouvidor público a potencialidade de sua efetividade, a qual depende, dentre outros fatores, da legitimidade de sua atuação. O problema da legitimidade dos ouvidores públicos está relacionado, por sua vez, à ideia de autonomia em sua atuação e à *accountability*.

#### **4.1. A autonomia do ouvidor**

A escolha dos ouvidores nas Ouvidorias Públicas brasileiras decorre, preponderantemente, de sua indicação por um superior hierárquico ou da realização de um procedimento eletivo (CAMPOS, 2012, p. 58). Em qualquer caso, o processo

de escolha implica em maior ou menor legitimidade na atuação do ouvidor, na medida em que pode impactar sua autonomia em face às manifestações recebidas dos cidadãos.

No contexto de estudo das ouvidorias públicas, autonomia diz respeito, basicamente, à independência do ouvidor em relação ao ente ou órgão fiscalizado, pois a ouvidoria deve buscar um ponto de equilíbrio entre o poder hierárquico ao qual está submetido e a discricionariedade suficiente para poder exercer suas funções com efetividade. Entretanto, esse equilíbrio não pode ser definido *a priori*, mas deve ser fruto de um consenso produzido no interior do órgão em questão (CAMPOS *et al.*, 2012, p. 15). Essa relação, ao mesmo tempo vinculada e discricionária, entre a ouvidoria e o ente público pode encontrar seu equilíbrio no reconhecimento do órgão ou entidade de que a ouvidoria, embora integre sua estrutura administrativa, possui competências próprias e objetivos específicos de materialização da participação democrática do cidadão na Administração Pública.

Nesse sentido próprio, a autonomia constitui-se na mais importante característica das ouvidorias públicas, pois fortalece seu formato institucional e assegura sua independência em relação aos demais órgãos e entidades da Administração Pública (CAMPOS *et al.*, 2012, p. 32). Nesse contexto, é possível atribuir à autonomia das ouvidorias públicas duas dimensões: i) a existência de normas que permitam e viabilizem o exercício das atribuições dos ouvidores públicos, sem embaraços políticos ou burocráticos, e ii) mecanismos de escolha do ouvidor que possam garantir um dirigente esclarecido e livre (CARDOSO, ALCANTARA, LIMA NETO, 2012, p. 34).

As Ouvidorias Públicas, que integram a estrutura de diversos órgãos e entidades, apresentam, por isso mesmo, diversidade de estrutura, de atribuições e de competências, conforme a área em que atuam. Rubens Lyra identifica algumas atribuições como inerentes à função do ouvidor, apesar da diversidade de formato entre as Ouvidorias Públicas, dentre as quais destaca “a prerrogativa de receber a resposta da autoridade que interpela”, e a competência para “emitir parecer a respeito, procedendo, quando necessário, à investigação que julgar conveniente” (LYRA, 2009, p. 7). A prática da mediação, por meio da qual o ouvidor arbitra conflitos com vistas à composição de interesses, também se integra ao rol de

atribuições dos ouvidores públicos, além do poder para propor mudanças no órgão em que atua.

A autonomia do ouvidor público lhe possibilita atuar, ao menos, segundo as atribuições tidas como inerentes a sua função. Além disso, favorece sua credibilidade perante aqueles que lhe encaminham suas manifestações. Para os cidadãos que se recorrem da Ouvidoria Pública, a autonomia do ouvidor fortalece a legitimidade de sua atuação.

#### **4.2. Accountability**

As Ouvidorias Públicas devem observar em sua atuação os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, transparência, eficiência no serviço público, bem como a defesa dos direitos humanos e a busca na promoção da justiça e da inclusão social (LYRA, 2010, p. 89-90). Assim como qualquer órgão público, as Ouvidorias Públicas se submetem aos cânones constitucionais que regem toda a administração pública, na forma do art. 37, *caput*, da Constituição (BRASIL, 1988)<sup>3</sup>.

Nesse sentido, vale trazer ao contexto das ouvidorias públicas a noção de *accountability*, a qual está ligada fundamentalmente à cidadania ativa, envolvendo tanto a responsabilização dos gestores quanto a participação da sociedade na democratização das instituições (CARDOSO, ALCANTARA, LIMA NETO, 2012, p. 33).

Em sua atuação cotidiana, os órgãos da Administração Pública não conseguem exercer, continuamente, a autorreflexão e autoavaliação, características do uso público da razão. A Ouvidoria Pública, por meio de seu poder vinculante, tem condições administrativas de associar a instrumentalidade da instituição em que atua com o propósito público característico de um regime democrático (CARDOSO, ALCANTARA, LIMA NETO, 2012, p. 34-35). Nesse mister, a legitimidade de sua atuação depende do rompimento das ouvidorias com o isolamento existente entre elas próprias, de maneira que passem a atuar de forma sistêmica ou integrada. Caso contrário o uso público da razão nas instituições públicas corre o risco de

---

<sup>3</sup> Cf. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 37, *caput*, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

sucumbir ao uso privado da razão, na medida em que o foco da ouvidoria se restrinja ao funcionamento de uma instituição pública isolada, sem levar em consideração as suas correlações de poder com outras instituições e setores da sociedade (CARDOSO, ALCANTARA, LIMA NETO, 2012, p. 36).

## **5. CONCLUSÃO**

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao instituir um Estado Democrático de Direito, admitiu o princípio democrático dentre seus valores fundamentais e estabeleceu as formas pelas quais o poder político pode ser exercido pelo povo brasileiro. Os direitos políticos, dessa forma, atribuem aos indivíduos a prerrogativa de participação na gestão governamental, na organização e no funcionamento do Estado, em assuntos diversos que vão desde a escolha de seus representantes até o acompanhamento da execução de políticas públicas. Nesse contexto, as Ouvidorias Públicas desempenham relevante contribuição para a consolidação de uma cultura democrática e direitos humanos no Brasil, pois possibilitam a participação aberta a qualquer indivíduo, configurando-se num complemento aos institutos de proteção do cidadão e de controle da Administração Pública.

É necessário, contudo, estabelecer em quais condições a atuação das Ouvidorias Públicas contribui efetivamente para a consolidação democrática. Efetividade, nesse contexto, vai além da construção de um diálogo com os cidadãos, mas implica, ao mesmo tempo, oferecer-lhes respostas adequadas e criar mecanismos para que suas manifestações contribuam para o aperfeiçoamento da Administração Pública. Dessa forma, as condições para que as ouvidorias se efetivem como canais de consolidação de uma cultura democrática e de direitos humanos no Brasil, dependem de alguns fatores.

Primeiramente, a regulamentação do procedimento de escolha de ouvidores públicos e o estabelecimento de critérios previamente definidos para o cargo de ouvidor podem garantir suficiente legitimidade democrática para sua atuação. Em segundo lugar, a autonomia das Ouvidorias Públicas apresenta-se como fator necessário para uma atuação plena e independente do ouvidor. Com suficiente

autonomia, o exercício da função de ouvidor público pode se dar sem embaraços ou conflitos de interesse, assegurando-lhes instrumentos para o combate a comportamentos elitistas, fisiológicos, clientelistas ou corporativistas.

Por fim, conclui-se que, no atual cenário de reivindicações e embates pela efetivação de direitos e garantias constitucionais, a contribuição das Ouvidorias, no contexto do Estado Democrático de Direito, não se limita a apenas captar as manifestações sobre problemas que afetam a prestação de serviços públicos à população. Mais do que isso, na contínua tensão social para que valores de diferentes grupos sociais sejam reconhecidos no espaço público, é necessário que as ouvidorias propiciem mecanismos para que os cidadãos participem da (re)construção do espaço público e da gestão estatal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 47, nº 4, pp. 703-728. Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

CAMPOS, Adriana; WANDERLEY JR, B. ; Fortini, CRISTIANA ; PINTO, F. M. ;CATTONI, Marcelo ; THIBAU, Tereza C. S. Baracho . **Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas**: possibilidades e obstáculos. Relatório de Pesquisa. Projeto Pensando o Direito, p. 10-87, 2012.

CAMPOS, Adriana (coord.) *et al.* **Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas**: possibilidades e obstáculos. Série Pensando o Direito, v. 42. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 287.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. Ouvidorias Públicas como Instrumento de Mudança. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.) e CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Org.), **Novas modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**, João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito; ALCANTARA, Elton Luiz da Costa; LIMA NETO, Fernando Cardoso. Ouvidoria Pública e Governança Democrática. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Edição Especial – ano 2012, p. 27-38.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Cidadão e sua defesa**. A “*Res pública*” e sua defesa. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 de março, 1998.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2. ed. Rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo. **O regime jurídico das Ouvidorias públicas brasileiras**: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. Tese



(Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 400 p. Florianópolis, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **1929 – Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume II. Tradução: Fábio Benoit Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. 2ª edição, 1ª reimpressão. São Paulo: Editora 34, 2011.

LYRA, Rubens Pinto. A Democracia Participativa na Gestão Pública Brasileira. **Revista Jus Et Societatis**, 2009, Núm. 2. ISSN 1980 – 671X. Disponível em: <<http://rvdireito.blogspot.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

LYRA, Rubens Pinto (org.). **Ouvidorias e Ministério Público**: as duas faces do ombudsman no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2010.

ROMÃO, José Eduardo Elias. **O papel das Ouvidorias Públicas na efetivação do controle social**. VII Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública: Direito Fundamental ao Bom Governo. Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

VERDÚ, Pablo Lucas. **Curso de derecho político**. Madrid, Tecnos, 1986.